Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 82

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN
Vastgesteld 12 mei 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport over het rapport van 24 maart 2016 inzake «Begrotingsreserves; het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument» (Kamerstuk 31 865, nr. 78).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 12 mei 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Elferink

kst-31865-82
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Vraag 1
De Algemene Rekenkamer pleit voor meer mogelijkheden om geld door te kunnen schuiven. Liggen verbeteringen in de eindejaarssystematiek dan niet meer voor de hand dan het introduceren van een baten-lastenstelsel?

De Algemene Rekenkamer pleit niet voor meer mogelijkheden om geld door te schuiven. Wat wij bepleiten is dat er voor de Eerste en Tweede Kamer meer transparantie komt over de instrumenten die voor het doorschuiven van geld worden gebruikt, met name over begrotingsreserves. Toevoeging van een baten-lastenstelsel aan de verplichtingen-kasboekhouding van het Rijk zou wellicht aan die transparantie kunnen bijdragen. In een baten-lastenstelsel worden namelijk – anders dan in een verplichtingen-kasstelsel – de reserveringen voor specifieke bestemmingen die over jaargrenzen heengaan stelselmatig getoond.

Vraag 2
Hoe verhoudt het introduceren van een apart boekhoudstelsel voor begrotingsreserves zich tot de leesbaarheid van de begroting in zijn algemeen?

De Algemene Rekenkamer spreekt niet over een apart boekhoudstelsel voor begrotingsreserves. Wij beschouwen het toenemende belang van begrotingsreserves (en het belang van transparantie daarover) als een aanleiding om te onderzoeken of toevoeging van een baten-lastenstelsel aan het verplichtingen-kasstelsel een optie is. Dat zou aan de transparantie rond begrotingsreserves kunnen bijdragen (zie ook ons antwoord op vraag 1). De leesbaarheid van begrotingen en verantwoordingen kan verder worden bevorderd door zorg te dragen voor een heldere structuur van de documenten, goede toelichtingen, toegankelijk taalgebruik, overzichtelijke tabellen en een functionele toepassing van beeld.

Vraag 3
Kunt u een nadere duiding geven over hoe een balans wordt opgemaakt bij een nieuw kabinet, mede met het oog op begrotingsreserves?

Op dit moment kunnen we nog geen nadere duiding geven van de wijze waarop een balans voor de rijksoverheid wordt opgemaakt, omdat een balans onderdeel is van een baten-lastenboekhouding.

De Minister van Financiën heeft in reactie op ons rapport voorgesteld om samen met de Algemene Rekenkamer een werkgroep in te stellen die gaat onderzoeken wat de voor- en nadelen zijn van een rijksbrede toevoeging van een baten-lastenboekhouding aan de huidige verplichtingen-kasboekhouding, rekening houdend met internationale ontwikkelingen. Het ligt in de rede dat het opmaken van een balans tot de aandachtspunten van deze werkgroep zal behoren.

Vraag 4
Hoe wordt door het Rijk omgegaan met niet-verplichte middelen in de begrotingsreserve bij het leegboeken van een begrotingsreserve bij een kabinetswissel?

Geld uit begrotingsreserves waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan, kan na een kabinetswissel worden betrokken in nieuwe plannen. Een nieuw kabinet is ten aanzien van deze budgetten niet gebonden aan de plannen van het voorgaande kabinet en kan beleid of wetgeving wijzigen. Het is aan het nieuwe kabinet om in zo'n geval voor de bestemming van dit geld een voorstel te doen, en aan de Staten-Generaal om de betreffende begrotingswet vast te stellen.

Vraag 5
Welke garanties zijn er dat niet-verplichte middelen in een begrotingsreserve na het leegboeken bij een kabinetswissel worden besteed aan het doel van de begrotingsreserve, of terug in dezelfde begrotingsreserve worden geplaatst?

Garanties op dit punt zijn er niet. Zoals aangegeven in ons antwoord op vraag 4 kan geld uit begrotingsreserves waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan, na een kabinetswissel worden betrokken in nieuwe plannen. Dergelijke plannen kunnen een ander doel dienen dan het doel van de leeggeboekte begrotingsreserve waaruit het geld afkomstig is. Het is uiteindelijk aan de Staten-Generaal om de begrotingswet waarin het nieuwe bestedingsdoel is vastgelegd, al dan niet vast te stellen.

Vraag 6
Hoe verhoudt zich de verplichting dat middelen uit heffingen die worden geheven met een bepaald doel, zoals de Opslag Duurzame Energie, met het hevelen van deze middelen vanuit de begrotingsreserve duurzame energie in het algehele budget van het Ministerie van Economische Zaken bij het leegboeken van de begrotingsreserve? Op welke wijze kunnen middelen geheven voor een bepaald doel en hun besteding gemonitord worden bij het opmaken van de balans?

De heffingsinkomsten uit de per 1 januari 2013 ingevoerde Opslag Duurzame Energie (ODE) zijn door het Rijk van te voren eenmalig geraamd op een bedrag dat overeenkwam met de uitgaven die werden gereserveerd voor de stimuleringsregeling duurzame energieproductie (SDE+).
De inkomsten uit de opslag en uitgaven voor de stimuleringsregeling lopen in de praktijk niet volledig gelijk; ze kunnen immers afwijken van de ramingen. Afwijkingen van de geraamde SDE+-uitgaven worden opgevangen met de begrotingsreserve duurzame energie. Afwijkingen van de inkomsten uit de ODE-heffing niet. Het Ministerie van EZ had ten tijde van ons onderzoek geen plannen om op andere wijze de inkomsten en uitgaven op elkaar te laten aansluiten.
Het parlement kan de Minister van EZ vragen om op enig moment inzicht te geven in de verhouding tussen de verwachte ODE-inkomsten en SDE+-uitgaven enerzijds en de gerealiseerde ODE-inkomsten en SDE+-uitgaven anderzijds. Deze informatie kunnen kabinet en parlement desgewenst betrekken bij het opnieuw vaststellen van de budgetten voor duurzame energie en de hoogte van de ODE-heffing.

Vraag 7
Hoe luidt de afspraak over het «leegboeken» van de begrotingsreserve duurzame energieproductie? Geldt een dergelijke afspraak ook voor andere begrotingsreserves, bij het herijken van het uitgavenkader door een nieuw kabinet? Als deze afspraak ook geldt voor andere begrotingsreserves, waarom heeft de Algemene Rekenkamer deze afspraak alleen expliciet benoemd bij de begrotingsreserve duurzame energieproductie?

De afspraak luidt als volgt:
«Op het moment dat er een nieuw kabinet aantreedt zal er een nieuwe ex-ante raming van de SDE+ en uitfinanciering van de MEP en SDE worden gemaakt en zal de reserve worden leeggeboekt, rekening houdend met een reserve voor risico's op de korte termijn. De nieuwe bedragen die in de begroting van Economische Zaken worden opgenomen zijn de nieuwe ramingen van de MEP/SDE/SDE+ minus het in de reserve achterblijvende bedrag. Over de omvang van de resterende reserve dient te zijner tijd overeenstemming te zijn tussen Economische Zaken en Financiën.»

Deze afspraak is alleen gemaakt voor de begrotingsreserve duurzame energie.

Vraag 8
Hoe draagt een baten-lastenboekhouding bij aan een beter zicht op de begrotingsreserves door de Tweede Kamer? In hoeverre zijn er in een baten-lastenboekhouding ook gewoon reserves mogelijk c.q. nodig? Hoe verschilt dit van (begrotings-)reserves bij een verplichtingen-kasboekhouding?

In een baten-lastenstelsel worden – anders dan in een verplichtingen-kasstelsel – de reserveringen voor specifieke bestemmingen die over jaargrenzen heengaan van nature en stelselmatig getoond. Ook ándere reserves, zo die bestaan, worden in een baten-lastenstelsel getoond. Doordat begrotingsreserves betrekking hebben op verplichtingen en uitgaven die over jaargrenzen heengaan, passen ze naar hun aard niet volledig binnen het verplichtingen-kasstelsel. Het zijn in feite «hulpconstructies» die nodig zijn vanwege de basisregel van het verplichtingen-kasstelsel dat kasuitgaven binnen de grenzen van een begrotingsjaar moeten plaatsvinden. Door deze basisregel in bepaalde gevallen met hulpconstructies te omzeilen ontstaat een hybride boekhoudsysteem.

Vraag 9
Wat zijn de kosten van een rijksbrede toevoeging van een baten-lastenboekhouding aan een strakke verplichtingen-kasboekhouding?

Het ligt in de rede dat de werkgroep die op voorstel van de Minister van Financiën zal worden ingesteld, deze vraag betrekt in haar onderzoek. Zie ook ons antwoord op vraag 3.

Vraag 10
Zijn risicovoorzieningen juridisch verplicht?

Het aanhouden van een risicovoorziening is niet juridisch verplicht. Dit betreft een interne afspraak van het kabinet-Rutte/Asscher. De uitgaven waarvoor geld opzij is gezet kunnen wél juridisch verplicht zijn, bijvoorbeeld omdat ze voortvloeien uit reeds verleende garanties. De omvang van de uitgaven en het moment waarop ze zullen worden gedaan zijn doorgaans echter niet geheel voorspelbaar. Hierbij zullen externe factoren een rol spelen, zoals een derde partij die op zeker moment een beroep doet op de garantie.

Vraag 11
Wat is de oorzaak van een stijgend aantal risicoregelingen in de begrotingsreserves maar een vrijwel stabiele omvang in euro's?

Dat het aantal risicoregelingen met een begrotingsreserve is toegenomen, is in belangrijke mate het gevolg van de keuze om risicovoorzieningen in te zetten voor het opvangen van nieuwe premies voor risicoregelingen. Deze keuze is in 2013 vastgelegd in de begrotingsregels van het kabinet-Rutte/Asscher.
De totale omvang in euro's van de reserves gekoppeld aan risicoregelingen is overigens stabiel gebleven. Dit komt enerzijds doordat (het merendeel van) de nieuwe reserves een beperkte financiële omvang hebben, en anderzijds doordat de begrotingsreserve voor de Exportkredietverzekering (EKV) in omvang is afgenomen.

Vraag 12
In hoeverre heeft de Rekenkamer in beeld waaraan de 398 miljoen euro die wordt onttrokken aan de begrotingsreserve duurzame energie in de komende jaren wordt gespendeerd?

Wij hebben geen informatie over de bestemming van dit geld, anders dan de informatie die de Staten-Generaal al van de Minister van EZ hebben ontvangen in het kader van de eerste suppletoire begrotingswet 2015.

Vraag 13
Wat gebeurt er bij een kabinetswisseling met de middelen in de begrotingsreserve duurzame energie indien er niet expliciet een keuze wordt gemaakt om de middelen opnieuw in een begrotingsreserve onder te brengen?

Het nieuwe kabinet zal expliciet moeten voorstellen om de begrotingsreserve duurzame energie in stand te houden of op te heffen, en om de begrotingsreserve al dan niet te voorzien van een beginsaldo.

De middelen in de begrotingsreserve van het oude kabinet vormen de facto niet-gebruikt uitgavenbudget. Het nieuwe kabinet zal opnieuw een raming maken van de beleidsuitgaven duurzame energie. In deze raming zullen de reeds verplichte uitgaven in ieder geval moeten worden verwerkt. Het niet-verplichte uitgavenbudget in de begrotingsreserve kan desgewenst voor andere doeleinden worden ingezet.

Vraag 14
Wanneer is de beoogde Rekenkamer-Financiën werkgroep over een baten-lasten stelsel naar verwachting klaar en in staat te rapporteren?

Het ligt in de rede dat de Minister van Financiën als initiatiefnemer van de werkgroep uw Kamer hierover nader informeert.

Vraag 15
Welke risicoregelingen hebben nog geen risicovoorziening?

De departementale begrotingen en jaarverslagen bevatten een overzicht van de risicoregelingen. In de departementale jaarverslagen wordt bij dit overzicht vermeld of er sprake is van een risicovoorziening. Het merendeel van de risicoregelingen kende eind 2014 geen risicovoorziening.